Parte especial

Técnico de la Administración de la Seguridad Social

Tema 54: El acto administrativo: concepto, elementos y clases. Requisitos de los actos administrativos. Obligación de resolver y el silencio administrativo. La eficacia de los actos administrativos. Ejecutividad de los actos administrativos. Ejecución forzosa y vías de hecho.

Colección Temarios, 2020

© Reservados todos los derechos de esta edición para SKR Preparadores S.L., 2020

Calle Covarrubias, 9, bajo izquierdo, 28010, Madrid

https://skr.es/

Queda rigurosamente prohibida cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación total o parcial de esta obra sin el permiso escrito de los titulares de los derechos de explotación.

CONTENIDO

1. EL ACTO ADMINISTRATIVO: CONCEPTO, ELEMENTOS Y CLASES....3
1.1. Concepto....3
1.2. Elementos....4
1.2.1. Elemento subjetivo....4
1.2.2. Elemento objetivo....4
1.2.3. Elemento causal....4
1.2.4. Elemento teológico....5
1.2.5. Elemento formal....5
1.3. Clases....5
2. REQUISITOS DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS....6
2.1. Requisitos de fondo....6
2.2. Requisitos formales....6
3. OBLIGACIÓN DE RESOLVER Y EL SILENCIO ADMINISTRATIVO....7
3.1. Obligación de resolver....7
3.1.1 .Obligación de la administración de resolver y notificar (art 21)....7
3.1.2. Suspensión del plazo máximo para resolver (art.22)....8
3.1.3. Ampliación del plazo máximo para resolver y notificar (art. 23)....8
3.2. Silencio administrativo....9
3.2.1. Silencio administrativo en los procedimientos iniciados por el interesado (art.24)....9
3.2.2. Silencio administrativo en los procedimientos iniciados de oficio (art 25)....10
4. LA EFICACIA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS. EJECUTIVIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS....10
5. EJECUCIÓN FORZOSA Y VÍAS DE HECHO....11
5.1. Apremio sobre el patrimonio....12

5.2. Ejecución subsidiaria.....12
5.3. Multa coercitiva.....12
5.4. Compulsión sobre las personas.....13

1. EL ACTO ADMINISTRATIVO: CONCEPTO, ELEMENTOS Y CLASES

1.1. Concepto

En la doctrina jurídico-administrativa tiene un papel muy importante **la teoría de los actos administrativos** por haber pasado la doctrina del acto jurídico del campo del derecho civil al derecho administrativo.

Un **acto** es ante todo una manifestación de la voluntad tendente a producir un resultado, que será jurídico cuando tienda a producir un efecto de esta clase.

Para **Castán**, el acto en sentido jurídico supone un hecho humano producido por voluntad consciente y exteriorizada. Cuando el acto produce un efecto jurídico, es llamado «acto jurídico».

En el **campo específico del derecho administrativo**, observamos que la Administración pública para el cumplimiento de sus fines despliega una actividad que se compone de una serie de actuaciones que constituyen la acción administrativa, los llamados actos administrativos.

Los actos de la Administración pública pueden clasificarse en **dos grandes grupos**:

- Los actos de la Administración sometidos al derecho común. Dichos actos no son administrativos sino civiles, mercantiles, laborales, etc., según el derecho al que estén sujetos.
- Los actos de la Administración sometidos al derecho administrativo, que son los auténticos actos administrativos.

Así pues, el **acto administrativo** puede definirse como un acto jurídico realizado por la Administración con arreglo al derecho administrativo. De esta definición se extrae que:

- El acto administrativo es un **acto jurídico**, es decir, que supone un hecho humano realizado por una voluntad consciente y exteriorizada que produce efectos jurídicos.
- Para que un acto sea administrativo es necesario, ineludiblemente, que lo **realice la Administración**.
- Para que un acto jurídico de la Administración tenga naturaleza administrativa deberá estar **regulado por el derecho administrativo**.

A sensu contrario **no serán actos administrativos**:

- Los actos jurídicos del administrado, que son actos jurídicos regulados por el derecho administrativo pero sometidos a otro régimen sustancialmente diferente.
- Los actos materialmente ejecutivos dictados por los poderes legislativo y judicial.
- Los contratos administrativos, ya que son fruto de varias voluntades y no solo de la Administración.

Asimismo, debemos resaltar que el acto administrativo tiene su origen en el ejercicio de una potestad distinta de la potestad reglamentaria. Por ello **no serán actos administrativos**:

- Los que excepcionalmente realice la Administración con arreglo al derecho privado.
- Los actos políticos del Gobierno, que aunque procedan de un órgano administrativo no son consecuencia del ejercicio de una potestad administrativa.
- Los dictados por la Administración en el ejercicio de la potestad reglamentaria: los reglamentos.

1.2. Elementos

La doctrina, con pequeñas variantes, suele señalar como elementos del acto administrativo: **el subjetivo, el objetivo, el causal, el teleológico y el formal.**

1.2.1. Elemento subjetivo

El acto administrativo debe proceder de la Administración pública. Ahora bien, la Administración pública actúa a través de sus órganos, siendo necesario que el órgano que dicte el acto tenga competencia para ello. Así lo establece el artículo 34 de la Ley 39/2015, LPAC: «los actos administrativos... se producirán por el órgano competente»; y el artículo 47 de la misma ley considera nulos de pleno derecho los actos dictados por órganos manifiestamente incompetentes por razón de la materia o del territorio.

Pero no basta con que el acto proceda de la Administración y se dicte por un órgano competente. Como los órganos están integrados por personas físicas denominadas funcionarios, es necesario que tales funcionarios, al producir el acto administrativo, ostenten la titularidad legal del órgano.

1.2.2. Elemento objetivo

El acto debe reunir los siguientes requisitos:

- Posible, los actos de contenido imposible son nulos de pleno derecho
- Lícito, es decir, ajustado al ordenamiento jurídico.
- Adecuado a los fines que el mismo persigue

1.2.3. Elemento causal

Garrido Falla dice que por causa debe entenderse el porqué del acto, es decir, las razones o circunstancias que justifican en cada caso que un acto administrativo se dicte.

1.2.4. Elemento teológico

El fin que debe perseguir el acto administrativo no puede ser otro que la satisfacción del interés público, pero no el interés público en general, sino el interés público concreto, perseguido en cada caso por la ley.

1.2.5. Elemento formal

Puede hacer referencia tanto a su modo de producción como a la forma de manifestación externa:

- Modo de producción: los actos administrativos deben producirse de acuerdo con un determinado procedimiento
- En cuanto a la forma de manifestación externa del acto, esta será normalmente la forma escrita, tal como establece el artículo 36.1 de LPAC: «Los actos administrativos se producirán o consignarán por escrito, al menos que su naturaleza exija o permita otra forma más adecuada de expresión y constancia».

1.3. Clases

Son múltiples las clasificaciones que se hacen en la doctrina de los actos administrativos, entre otras podemos señalar la siguiente:

1. **Actos resolutorios y de trámite:** Son actos resolutorios los que deciden sobre el fondo en un procedimiento administrativo, poniendo término al mismo, por lo que reciben el nombre de resoluciones. Y son actos de trámite los que preceden al acto definitivo en un procedimiento administrativo.
2. **Actos que causan estado en vía administrativa y actos que no causan estado**: Un acto ha causado estado cuando ya no es susceptible de ningún recurso ordinario en vía administrativa.
3. **Actos firmes y no firmes:** El acto deviene firme cuando han transcurrido los plazos que para recurrir estaban establecidos o en vía administrativa o en vía judicial sin haberse interpuesto el correspondiente recurso. El acto será no firme mientras no hayan transcurrido dichos plazos.

4. **Actos favorables y actos de gravamen:** Los favorables son aquellos que vienen a constituir un derecho a favor de un particular que antes no tenía o declarar su existencia o reconocerle cualquier ventaja. Los actos de gravamen son los que restringen la esfera jurídica del administrado destinatario, imponiéndole una obligación.
5. **Actos expresos, tácitos y presuntos**: Los expresos son aquellos en los que la Administración manifiesta expresamente su voluntad; los actos tácitos se producen cuando la voluntad de la Administración se deduce inequívocamente de una resolución adoptada por la misma; los actos presuntos son los que tienen su origen en el silencio de la Administración, tras vencer el plazo de resolución, pudiendo tener efectos negativos o positivos.

2. REQUISITOS DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

Para poder hablar de acto administrativo, es necesario que se cumplan una serie de requisitos, tanto de fondo como de forma.

2.1. Requisitos de fondo

Son los que afectan al contenido del acto y son:

Competencia: es la potestad que le corresponde a cada órgano.

Autorización y limitación: toda atribución de competencia conlleva una autorización y una limitación, ya que la competencia no puede ser ilimitada.

El artículo 8.1 de la LPAC establece que la competencia es irrenunciable, y se ejercerá precisamente por los órganos administrativos que la tengan atribuida como propia, salvo los casos de delegación o avocación, cuando se efectúen en los términos previstos en esta u otras leyes.

La delegación de competencias, la encomienda de gestión, la delegación de firma y la suplencia, según el 8.1 no suponen alteración de la titularidad de la competencia, aunque sí de los elementos determinantes de su ejercicio que en cada caso se prevén.

Sujeción a la ley: el artículo 34.2 de la LPAC establece que «el contenido de los actos se ajustará a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico y será determinado y adecuado a los fines de aquellos».

El artículo 103 de la Constitución española dice: «La Administración sirve con objetividad los intereses públicos».

2.2. Requisitos formales

El acto administrativo se debe llevar a cabo a través del procedimiento legalmente establecido, y a través de diversas formas de manifestación.

Procedimiento administrativo: el procedimiento aparece como una ordenación de una pluralidad de operaciones realizadas por diversos sujetos, que se articulan para producir un acto final.

Forma: el acto administrativo, como toda declaración de voluntad, necesita una forma de exteriorización. La forma normal es la escrita, tal como indica el artículo 36.1 de la LPAC, ya que estos actos necesitan notificarse o publicarse.

El artículo 48.3 de la LPAC establece que el defecto de forma solo determinará la anulabilidad cuando el acto carezca de los requisitos formales indispensables para alcanzar su finalidad o cuando produzcan indefensión de los interesados, y el artículo 47.1 e) determina que serán nulos cuando se prescinda total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados.

3. OBLIGACIÓN DE RESOLVER Y EL SILENCIO ADMINISTRATIVO

3.1. Obligación de resolver

La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, regula el régimen jurídico de la obligación de resolver y notificar, en el título II de la misma, denominado «de la actividad de las Administraciones Públicas» concretamente dentro de su capítulo I, llamado «normas generales de actuación».

El artículo 21 de la LPACAP, regula la obligación de la Administración de resolver y notificar. En el art. 22 regula la posibilidad de suspensión del plazo máximo para resolver y el art. 23 la ampliación del plazo para resolver y notificar.

Por último, son los artículos 24 y 25 los que regulan respectivamente, el silencio administrativo en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado o de oficio.

3.1.1 .Obligación de la administración de resolver y notificar (art 21)

La Administración está obligada a dictar resolución expresa y a notificarla en todos los procedimientos cualquiera que sea su forma de iniciación.

Se exceptúan de esta obligación los supuestos de:

- Terminación del procedimiento por pacto o convenio.
- Así como los procedimientos relativos al ejercicio de derechos sometidos únicamente al deber de declaración responsable o comunicación a la Administración.

El plazo máximo en el que debe notificarse la resolución expresa será el fijado por la norma reguladora del correspondiente procedimiento.

Este plazo no podrá exceder de seis meses salvo que una norma con rango de ley establezca uno mayor o así venga previsto en el derecho de la Unión Europea.

Cuando las normas reguladoras de los procedimientos no fijen el plazo máximo, este será de tres meses.

Este plazo y los previstos en el apartado anterior se contarán:

- En los procedimientos iniciados de oficio, desde la fecha del acuerdo de iniciación.
- En los iniciados a solicitud del interesado, desde la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en el registro electrónico de la Administración u organismo competente para su tramitación.

3.1.2. Suspensión del plazo máximo para resolver (art.22)

La Ley 39/29015 distingue dos posibilidades respecto a la suspensión del plazo para resolver y notificar:

En el artículo 22.1 se encuentran los supuestos en los que la suspensión tiene carácter POTESTATIVO, es decir, hay que entender que no operan de manera automática, sino que para su eficacia precisan de un acto positivo que los declare, es decir, un acuerdo de suspensión del procedimiento. Entre otros estos supuestos son:

a) Cuando deba requerirse a cualquier interesado para la subsanación de deficiencias o la aportación de documentos.

b) Cuando deba obtenerse un pronunciamiento previo y preceptivo de un órgano de la Unión Europea.

c) Cuando se soliciten informes preceptivos.

d) Cuando deban realizarse pruebas técnicas o análisis contradictorios o dirimentes propuestos por los interesados…

En el artículo 22.2, se establece la OBLIGACIÓN de la Administración de suspender el plazo para resolver y notificar. Los supuestos de suspensión obligatoria son:

a) Cuando una Administración pública requiera a otra para que anule o revise un acto que entienda que es ilegal.

b) Cuando el órgano competente para resolver decida realizar alguna actuación complementaria de las previstas en el artículo 87.

3.1.3. Ampliación del plazo máximo para resolver y notificar (art. 23)

Es una medida excepcional. Para que la Administración pueda adoptar esta medida es necesario que se cumplan los siguientes requisitos:

- Que, con carácter previo, se hayan solicitado los medios personales y materiales para poder hacer frente al despacho adecuado de las solicitudes en plazo.
- Si lo anterior no fuera posible, es necesaria una decisión expresa de ampliación del plazo que deberá ser adoptada o bien por el órgano competente para resolver, a propuesta del instructor o bien por el superior jerárquico del competente para resolver.
- El acuerdo de ampliación deberá ser motivado y notificado a los interesados.
- El plazo por el que se amplía el procedimiento no puede ser superior al establecido para la tramitación.
- Dicho acuerdo de ampliación no es susceptible de recurso alguno.

3.2. Silencio administrativo

En un **sentido amplio** podemos considerar que el silencio administrativo existe cuando una autoridad de la Administración no resuelve expresamente («calla»), dentro del tiempo señalado para ello por la ley, una petición, reclamación o recurso interpuesto por un particular.

En un **sentido estricto** el silencio administrativo se produce «cuando el ordenamiento atribuye consecuencias jurídicas concretas a esa falta de resolución expresa, dentro del plazo fijado, por parte de la Administración».

En atención a los **efectos** que el derecho atribuye al silencio de la Administración se distingue entre el silencio negativo y positivo:

1. En el silencio negativo se presume que la Administración deniega la petición, recurso o reclamación formulados.
2. En cambio, si se otorga al silencio un valor positivo, se considera otorgada en sentido favorable la resolución instada, que no llegó a producirse de forma expresa.

La LPACAP distinguen entre el silencio administrativo que se produce en procedimientos iniciados a solicitud de interesado y el silencio que se produce en procedimientos iniciados de oficio.

3.2.1. Silencio administrativo en los procedimientos iniciados por el interesado (art.24)

En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado el vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado resolución expresa, legitima al interesado o interesados para entenderla estimada por silencio administrativo. Excepto en los siguientes casos, en los que el silencio será negativo:

- En los supuestos en los que una norma con rango de ley o una norma de derecho de la Unión Europea o de derecho internacional aplicable en España establezcan lo contrario.
- El silencio tendrá efecto desestimatorio en los procedimientos relativos al ejercicio del derecho de petición, a que se refiere el artículo 29 de la Constitución.
- Aquellos cuya estimación tuviera como consecuencia que se transfirieran al solicitante o a terceros facultades relativas al dominio público o al servicio público, impliquen el ejercicio de actividades que puedan dañar el medio ambiente y en los procedimientos de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.
- El sentido del silencio también será desestimatorio en los procedimientos de impugnación de actos y disposiciones y en los de revisión de oficio iniciados a solicitud de los interesados.

El artículo 24.2 de la LPACAP regula el carácter y efectos del silencio producido, tanto si es estimatorio como desestimatorio:

Silencio administrativo positivo es un auténtico acto administrativo que tiene la consideración de finalizador del procedimiento, ya que, la resolución expresa posterior solo podrá ser confirmatoria del silencio estimatorio y por lo tanto tiene los mismos efectos que si la Administración hubiera resuelto expresamente.

Por el contrario, el **silencio negativo o desestimatorio** no es considerado como un auténtico acto administrativo, ya que la Administración sigue obligada a resolver y notificar en el sentido que estime conveniente y por lo tanto sin vinculación a dicho silencio desestimatorio.

3.2.2. Silencio administrativo en los procedimientos iniciados de oficio (art 25)

En los procedimientos iniciados de oficio, el vencimiento del plazo máximo establecido sin que se haya dictado y notificado resolución expresa no

exime a la Administración del cumplimiento de la obligación legal de resolver, produciendo los siguientes efectos:

- En el caso de procedimientos de los que pudiera derivarse el reconocimiento o, en su caso, la constitución de derechos u otras situaciones jurídicas favorables, los interesados que hubieren comparecido podrán entender desestimadas sus pretensiones por silencio administrativo.
- En los procedimientos en que la Administración ejercite potestades sancionadoras o, en general, de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, se producirá la caducidad. En estos casos, la resolución que declare la caducidad ordenará el archivo de las actuaciones, con los efectos previstos en el artículo 95.

4. LA EFICACIA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS. EJECUTIVIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

El acto administrativo al emanar de uno de los poderes jurídicos del Estado aparece como un acto obligatorio, cuyos efectos vinculan totalmente a los administrados y a la propia Administración. De ahí que haya podido enunciarse el principio de presunción de legitimidad de los actos administrativos.

La **ejecutividad** es un privilegio de los actos administrativos en cuya virtud estos se presumen legítimos y constituyen títulos suficientes para la ejecución, no resultando, por tanto necesario, el proceso de cognición.

El fundamento de estos privilegios del acto administrativo es doble:

- Jurídico, o presunción de legalidad, por la Administración.
- Político, pues es necesario que se realicen los intereses públicos que persigue la Administración, sin entorpecimientos injustificados por los particulares.

Las consecuencias prácticas de estos privilegios son las siguientes:

1. La Administración para ejecutar sus actos no necesita que la legalidad de estos sea declarada judicialmente.
2. La interposición de cualquier recurso, excepto en los casos en que una disposición establezca lo contrario, no suspenderá la ejecución del acto impugnado.

3. Contra las actuaciones de los órganos administrativos no se admitirán a trámite acciones posesorias siempre que aquellos:

- Actúen dentro de su competencia.
- De acuerdo con el procedimiento legalmente establecido (art. 105 de la LPAC).

Supuesta la legitimidad del acto administrativo, la eficacia jurídica de este se despliega plenamente manifestándose en las siguientes consecuencias:

- Ejecutividad y suspensión.
- Posibilidad de ejecución forzosa en manos de la Administración.

Ejecutividad y suspensión.

El artículo 38 dispone que: «Los actos de las Administraciones públicas sujetos al derecho administrativo, serán ejecutivos, con arreglo a los dispuesto en esta ley».

Por su parte, el artículo 98 establece que: «Los actos de las Administraciones públicas sujetos al derecho administrativo, serán inmediatamente ejecutivos» salvo que:

- Requieran autorización o aprobación superior.
- En aquellos casos en que una disposición establezca lo contrario.
- Se produzca la suspensión de la ejecución del acto.
- Se trata de una resolución de un procedimiento de naturaleza sancionadora contra la que quepa algún recurso en vía administrativa, incluido el potestativo de reposición.

5. EJECUCIÓN FORZOSA Y VÍAS DE HECHO

Los artículos 97 a 105 de la Ley 39/2015 se refieren a la ejecución de los actos administrativos.

Las Administraciones públicas no iniciarán ninguna actuación material de ejecución de resoluciones que limite derechos de los particulares sin que previamente haya sido adoptada la resolución que le sirva de fundamento jurídico.

Si bien, las Administraciones públicas, a través de sus órganos competentes en cada caso, podrán proceder, previo apercibimiento, a la **ejecución forzosa** de los actos administrativos, salvo en los supuestos en que se

suspenda la ejecución de acuerdo con la ley, o cuando la Constitución o la ley exijan la intervención de un órgano judicial Medios de ejecución forzosa.

La ejecución forzosa por las Administraciones públicas se efectuará, respetando siempre el principio de proporcionalidad, por los siguientes medios:

- Apremio sobre el patrimonio.
- Ejecución subsidiaria.
- Multa coercitiva.
- Compulsión sobre las personas.

Si fueran varios los medios de ejecución admisibles se elegirá el menos restrictivo de la libertad individual.

5.1. Apremio sobre el patrimonio

Si en virtud de acto administrativo hubiera de satisfacerse cantidad líquida se seguirá el procedimiento previsto en las normas reguladoras del procedimiento de apremio.

En cualquier caso no podrá imponerse a los administrados una obligación pecuniaria que no estuviese establecida con arreglo a una norma de rango legal.

5.2. Ejecución subsidiaria

Habrá lugar a la ejecución subsidiaria cuando se trate de actos que por no ser personalísimos puedan ser realizados por sujeto distinto del obligado.

En este caso, las Administraciones públicas realizarán el acto, por sí o a través de las personas que determinen, a costa del obligado.

5.3. Multa coercitiva

Cuando así lo autoricen las leyes las Administraciones públicas pueden, para la ejecución de determinados actos, imponer multas coercitivas en los siguientes supuestos:

a) Actos personalísimos en que no proceda la compulsión directa sobre la persona del obligado.

b) Actos en que, procediendo la compulsión, la Administración no la estimara conveniente.

c) Actos cuya ejecución pueda el obligado encargar a otra persona.

La multa coercitiva es independiente de las sanciones que puedan imponerse con tal carácter y compatible con ellas.

5.4. Compulsión sobre las personas

Los actos administrativos que impongan una obligación personalísima de no hacer o soportar podrán ser ejecutados por compulsión directa sobre las personas en los casos en que la ley expresamente lo autorice, y dentro siempre del respeto debido a su dignidad y a los derechos reconocidos en la Constitución.